

Desarrollo local, barrios desfavorecidos y cohesión urbana. La necesidad de un nuevo marco de actuaciones en línea inclusiva

Germán Jaraiz Arroyo*

Sumario

1. La ciudad, sistema generador de exclusión.—2. Los espacios urbanos desfavorecidos: expresión de una dinámica.—3. Otro modelo urbano es posible. La ciudad habitable y cohesionada. 3.1. Diálogo estratégico entre recuperación del barrio e inclusión de sus pobladores. 3.2. La necesaria delimitación de un espacio urbano de relación adaptado a las necesidades urbanas. 3.3. Una planificación global para una ciudad inclusiva. 3.4. La necesidad de nuevas formas de acción política y la búsqueda de vías de profundización democrática.—4. Desarrollo local, comunitario e inclusivo.—5. Conclusión.

(1) El autor es Secretario General de Cáritas Regional de Andalucía y Profesor Asociado de la Universidad Pablo de Olavide. Ha sido panelista en el área de exclusión social del proceso de elaboración del PGOU de la ciudad de Sevilla.

RESUMEN

Ante la polisemia reinante sobre la concepción del desarrollo local en las zonas urbanas desfavorecidas el autor aporta una reflexión soportada en criterios operativos encaminados a lo que denomina desarrollo local inclusivo. Para ello se detiene primero en la explicación sobre el proceso de segregación urbana y la incidencia sobre el mismo de los vectores urbanístico, económico y político. Intenta en un segundo aporte detallar condicionantes y condiciones para avanzar en una línea de cohesión urbana. Por último, se detiene en el detalle de algunos criterios que ayuden a la orientación de las iniciativas y procesos de desarrollo local concretos desde una visión comunitaria.

ABSTRACT

In view of the somewhat polysemic nature of the concept of local development in underprivileged urban areas, the author contributes a reflection based on operating criteria, addressing what he calls inclusive local development. For this purpose, he first explains the process of urban segregation and the impact thereupon of urban-planning, economic and political vectors. Secondly, he seeks to detail conditioning factors and conditions to progress towards urban cohesion. Finally, he examines in detail some criteria which help orient specific local development initiatives and procedures from a community standpoint.

1 LA CIUDAD, SISTEMA GENERADOR DE EXCLUSIÓN

Aunque es sabido que la aparición de las ciudades se remonta a tiempos remotos, la emergencia social de lo urbano como modo de vida aparece como una de las características esenciales del hombre de la modernidad para tomar nuevos perfiles en tiempos de postmodernidad. En el momento actual puede apreciarse cómo el progresivo abandono de los espacios rurales y las concentraciones de población en hábitat urbanos sometidos a un creciente aumento de la densidad (tanto física como sociocultural) es una dinámica global, aunque con condiciones específicas para cada contexto puede apreciarse igualmente en regiones con alto desarrollo económico como la U.E. (el 80 % de la población reside en ciudades), como en los países del denominado Tercer Mundo (baste recordar que gran parte de las urbes más pobladas del planeta se encuentran en muchos de estos lugares).

Este proceso de urbanización ni surge de manera casual o accidental ni se limita a la mera concentración física en un espacio concreto, al contrario, es manifestación de las nuevas condiciones del postcapitalismo globalizador. Si para H. T. ELDRIDGE (1956, pág. 338) el fenómeno queda descrito por: 1) la multiplicación de puntos de concentración, y 2) el aumento de la dimensión de esas concentraciones, otros enfoques incorporan a lo anterior matices más precisos; señalamos aquí el aporte de SUSSEY (2) (2001, pág. 50) que entiende desde lo cualitativo que estas concentraciones facilitan un proceso ideológico condicio-

(2) SUSSEY, Ida: *La sociología urbana de Manuel Castells*. Alianza Editorial. Madrid, 2001.

nado por criterios de funcionalidad e interdependencia. La ciudad es vista así como una red urbana de intereses y de relaciones articuladas y jerarquizadas, se conforma, más que como expresión de un cambio estructural, como nueva estructura en sí (CASTELLS, 2000, pág. 476) (3); esta conversión del espacio en estructura conlleva la aparición de nuevos sistemas de valores y el desarrollo de nuevas culturas urbanas.

Sin abandonar esta perspectiva ideológica y de valores, encontramos hoy en el discurso sobre la ciudad no pocos íconos que, a veces como cantos de sirena, intentan reflejar la idea de la urbe actual-futura, con calificativos como los de ciudad de la información, del conocimiento... Estos términos, sin faltar a una parte de la realidad, son en muchos casos utilizados como proyecto, a modo de mirada adelante en las políticas de imagen de algunas ciudades. Vienen a ser expresión de una ideología dominante que en no pocos casos lanza la mirada al horizonte sin apreciar la enorme quiebra del terreno que tenemos justo delante de nuestros pies. Si bien es cierto que las ciudades son espacios de una alta adecuación para el desarrollo de la nueva economía informacional y de servicios avanzados (CASTELLS, 2000, pág. 185), ha de ser puesta sobre la mesa también la «otra cara» de este proceso con la modernidad y prosperidad, iconos de la ciudad avanzada, están coexistiendo también condiciones de vulnerabilidad y de exclusión crecientes (FOESSA, 2000, pág. 215) (4), que afectan a personas, familias y territorios concretos de nuestras ciudades (barrios, zonas...). Estamos hablando de las dificultades para una cohesión social real en nuestras ciudades, asunto este sobre el que intentaremos reflexionar y aportar algunas pistas aplicadas.

(3) CASTELLS, Manuel: *La era de la información*. Vol 1. Alianza Editorial. Madrid, 2000.

(4) Fundación FOESSA: *Las condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial*. Ed. Cáritas Española. Madrid, 2000.

Apreciamos sin embargo que, siendo cierto que las cuestiones relativas a la cohesión social han ido ganando peso en algunos debates urbanísticos (procesos de discusión de PGOU, Planes estratégicos de algunas ciudades...), es también verdad que al final, la presencia aplicada de este principio de cohesión, aunque haya podido estar recogida en los documentos de compromiso surgidos de estos procesos, ha tenido en demasiados casos un efecto «gaseosa» cuando había de ser traducida a los presupuestos o recursos, y no digamos ya en el día a día de las dinámicas de acción socio-política. Por desgracia al final ha sido el interés especulativo, escondido tras las intervenciones urbanísticas, el que en demasiados casos ha actuado como elemento condicionante del *statu quo* de nuestras ciudades. Esto, claro está, salvo honrosas excepciones.

De modo resumido podemos decir que las políticas de cohesión urbana han sido, hablando a modo de tendencia, subsidiarias de las políticas económico-especulativas, cuando no un mero residuo de ellas. Parece claro que el necesario debate entre políticas urbanísticas y políticas de cohesión tiene en medio el consistente muro de la economía de mercado y de manera más específica del mercado inmobiliario, que acaba así condicionando el diseño de la ciudad según zonas de mayor o menor interés para unos u otros usos, provocando una fragmentación creciente.

2 LOS ESPACIOS URBANOS DESFAVORECIDOS: EXPRESIÓN DE UNA DINÁMICA

En el proceso antes descrito determinados barrios y zonas de la ciudad van a conformarse como espacios desfavorecidos. Éstos cumplen su papel en el entramado urbano, desempeñan-

do una diversidad de funciones en relación al sistema urbano general en el que están incardinados. Es más, podríamos decir que en un grado importante el comportamiento de sus habitantes es de tipo adaptativo, condicionado por tanto el papel asignado al espacio que habitan. En demasiadas ocasiones estas funciones de los barrios desfavorecidos están asociadas a la necesidad de generar válvulas de escape para las problemáticas sociales de la ciudad. Un sistema urbano excluyente necesita lugares para ubicar a las familias pobres, a las minorías marginadas de la sociedad, incluso para el desarrollo de actividades ilícitas o de un determinado mercado secundario de bienes y servicios (5). Por ello la existencia de zonas excluidas en la ciudad no debe ser entendido de manera aislada, estas zonas existen porque la ciudad, como sistema social complejo, es en sí excluyente.

La tendencia señalada traerá consigo la aparición de bolsas de pobreza en aquellos barrios en los que el precio de compra o alquiler de la vivienda es menor (CHECA, 108, 2004) (6). En otras ocasiones han sido las propias políticas de realojo, proclives a concentrar en un mismo espacio a población con rentas bajas y problemas de vivienda. Se facilitaba así la cobertura de esta necesidad básica, pero se prestaba escasa o nula atención a otras necesidades asociadas a una parte de esta población (formación, empleo, salud...). Aunque con vivienda, las personas quedan así en una situación de mayor vulnerabilidad ante el resto de necesidades, al habitar ahora en un ambiente en el que la elevada densidad de problemas personales-familiares se traduce, unido a la insuficiencia de recursos y servicios, en una inercia de deterioro progresivo del entorno.

(5) Véase el interesante trabajo realizado por la Plataforma «Nosotros También Somos Sevilla». Dicho ente agrupa a diversos colectivos del Polígono Sur, sin duda la zona más desfavorecida de la ciudad de Sevilla.

(6) CHACA OLMOS, Juan Carlos: «La residencia de los inmigrantes en Andalucía: Entre el cortijo y el gueto». En *II Seminario sobre la investigación extranjera en Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla, 2004.

Las condiciones de los hogares y las del propio hábitat van por tanto a entrecruzarse en lo que se ha denominado la «dimensión territorial de la pobreza» (RENES, 12, 2000) (7). Si bien es cierto que la determinación de barrio desfavorecido o excluido no es una situación que pueda definirse objetivamente, principalmente por la dificultad de establecer índices para una problemática dotada de una enorme complejidad, es también una realidad que en determinados espacios se acumulan diversos factores de exclusión que se acaban entrecruzando y reforzando. Este cúmulo de factores parece ser el «detonador» del proceso de exclusión del territorio (barrio). Aunque podemos aportar diversos matices, Félix ARIAS (8) (17, 2000) nos ofrece algunas pinceladas sobre los factores incidentes en estos procesos:

- Son espacios con una elevada concentración de factores individuales de vulnerabilidad asociados a la relación ocupación-renta: situaciones de desempleo prolongado o subempleo, escasa cualificación profesional, déficit de habilidades sociales, dependencia de prestaciones asistenciales.
- Estas situaciones se intensifican en el hogar, donde en un alto grado de ocasiones coexisten con otros factores como la monoparentalidad, existencia en el hogar de personas discapacitadas, consumo de drogas u otros problemas asociados a la salud, absentismo y fracaso escolar de los menores...

(7) RENES, Víctor: «Dimensión territorial de la pobreza e intervención social». DOCUMENTACIÓN SOCIAL. Abril-Junio 2000, n.º 119, págs. 259-273.

(8) ARIAS COYTRE, Félix (coord.): *La desigualdad urbana en España*. Ministerio de Fomento. Madrid, 2000.

- Las condiciones de vivienda son inadecuadas y están situadas en cascos antiguos, zonas periféricas o en suelos no urbanizados.
- En algunos casos existe una gran diversidad étnica, con distintos perfiles lingüísticos y culturales, elementos que generan dificultades de integración.
- Suelen tener un nivel elevado de degradación del entorno, acompañada de dificultades de accesibilidad.
- Déficits de servicios y escasez de iniciativas de economía local (al menos de carácter formal).

Si bien estos factores no tienen que darse en su totalidad para cada caso, la tendencia acumulativa de varios de ellos provoca la intensificación cualitativa de la vulnerabilidad del propio espacio. Es como si el propio territorio recorriese el itinerario de desafiliación social descrito por Robert CASTELL (9), que a modo de continuo iría de la zona de integración a la de vulnerabilidad y de ésta a la de exclusión.

A pesar de la señalada dificultad para delimitar objetivamente estas situaciones, hay interesantes aproximaciones a la construcción de indicadores que ayuden al estudio de la exclusión de los barrios en el contexto de la ciudad. Destacamos aquí el aporte del trabajo coordinado por Félix ARIAS (65-76, 2000). En el mismo se trata de definir el Índice de Desigualdad Urbana desde la construcción de indicadores relativos a los principales factores de exclusión señalados anteriormente. La intensidad de la propia desigualdad urbana estará determinada por la mayor o menor desviación de los mismo sobre la media.

(9) CASTEL, Robert: *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del asalariado*. Pailón. Barcelona, 1997.

3 OTRO MODELO URBANO ES POSIBLE. LA CIUDAD HABITABLE Y COHESIONADA

Cuando el río se desborda, la primera condición para una recuperación razonable de lo anegado ha de contemplar la actuación sobre las causas que provocaron la riada. Recurriendo a un nuevo símil podríamos decir que las políticas urbanas para las zonas desfavorecidas se han limitado en muchos casos a acercar el pez, incluso en no pocas ocasiones se han hecho considerables esfuerzos por enseñar a pescar a las gentes que allá viven. Pero no ha sido habitual la preocupación por saber si verdaderamente había peces en el río y se podía vivir de la pesca. Tomar en serio la inclusión social de las zonas desfavorecidas de la ciudad requiere una intervención sobre las causas que provocan la exclusión para ponerlas en relación con el contexto de la ciudad y de la sociedad. Lo demás parece que desde la experiencia de un buen número de barrios será perder tiempo, recursos y sobre todo las esperanzas de sus gentes. Sin un abordaje a fondo, toda intervención sobre estas zonas, por innovadora que parezca, tiene un alto grado de probabilidad de convertirse en una respuesta asistencial.

A modo de condición previa se hace necesario por tanto mirar el problema con «nuevos ojos», renovar los enfoques y paradigmas de intervención hacia las zonas desfavorecidas. Como aporte preliminar hemos de subrayar que la búsqueda de la cohesión urbana no puede dejarse en manos exclusivamente de las políticas sociales en sentido restringido, precisa de una redefinición adecuadas a las crecientes condiciones de globalidad y complejidad de la ciudad y de la sociedad. Si, como dijimos, las carencias que afectan a las zonas vulnerables son fruto de un proceso económico, también están afectadas por una crisis en respuestas, modos de intervención, formas de acción

política..., todas ellas no han logrado abordar de manera eficiente el problema. Sin embargo, sobre ello hay ya iniciadas líneas de reflexión y acción, aunque el problema es complejo, es también susceptible de mediación política y por tanto puede ser afrontado con propuestas realizables. Intentaremos a continuación aportar algunos criterios operativos o pistas encaminadas al nuevo abordaje, las mismas no son fruto exclusivo del trabajo del autor, sino más bien construcción colectiva, resultado de no pocas «sentadas» para revisar nuestra realidad y para intentar abarcar algo que sabemos complejo.

3.1. Diálogo estratégico entre recuperación del barrio e inclusión de sus pobladores

Algunas experiencias de recuperación de barrios llevadas a cabo en los últimos años, a veces aprovechando las posibilidades de los Fondos Feder y de Iniciativas Comunitarias como Urban, han logrado un aparente éxito externo (especialmente iniciativas de recuperación de zonas históricas de la ciudad): se mejoraron las condiciones de accesibilidad y movilidad, han proliferado iniciativas de rehabilitación de la vivienda, prosperaron también nuevos negocios e iniciativas de economía local... Sin embargo, en muchas de estas experiencias la recuperación del barrio ha aportado un nuevo valor que ha provocado la expulsión de la población más desfavorecida (personas mayores, familias con bajos recursos económicos...) a nuevas zonas vulnerables (CANTERO, ESCALERA, GARCÍA y HERNÁNDEZ, 1999, pág. 233) (10). La intervención urbanística logra una jerarquía fun-

(10) CANTERO, Pedro A.; ESCALERA, Javier; GARCÍA DEL VILLAR, Reyes, y HERNÁNDEZ, Macarena: *La ciudad silenciosa*. Ayuntamiento de Sevilla, 1999.

cional más elevada para el territorio, pero los pobladores más frágiles del mismo van a ser sustituidos por otros, normalmente de renta más elevada. Se recupera así el territorio, pero continúa la exclusión de quienes lo habitaban.

En el fondo esta práctica sigue la misma lógica del urbanismo especulativo. Por ello, la rehabilitación de estas zonas requiere de un enfoque estratégico para que el abordaje del espacio e inclusión de los pobladores estén en intenso diálogo. Como veremos más adelante el desarrollo económico local puede aportar aquí diversas alternativas encaminadas a transformar las carencias en dinamismos económicos de corte social.

Las políticas de inclusión han de desarrollarse aquí de manera complementaria. Habrán de intentar adaptarse a las condiciones de los colectivos más vulnerables (jóvenes, mujeres, parados de muy larga duración). Por otro lado, para el desarrollo de intervenciones en línea inclusiva es necesario disponer de recursos y de condiciones que faciliten una intervención en proceso, ya que la ruptura de la espiral de la dependencia no puede hacerse mediante trabajos puntuales. Parece necesario que para el diseño de itinerarios de inserción que se adapten a las condiciones de las personas y colectivos en condiciones de vulnerabilidad o exclusión se hace necesario tres tipos de dispositivos básicos:

- Los primeros habrán de proporcionar una garantía de renta básica que permita la subsistencia individual-familiar.
- Los segundos tendrán que encaminarse a la recuperación de habilidades de salubridad, sociales, ocupacionales, relacionales y laborales.

- Por último, el tercer tipo de dispositivos de inclusión habrá de facilitar la autonomía de los sujetos, lógicamente el empleo parece el principal elemento para ello.

Sin embargo aquí se hace necesaria una revisión de las estrategias ocupacionales y de garantía de renta. El fomento del empleo para estos colectivos y en estos territorios no puede dejarse en las solas manos del mercado; se requiere de la combinación de diversas formas que mejoren la presencia de empleados y empleadores, de trabajadores autónomos y trabajadores por cuenta ajena, de empleo público y privado, autoempleo, empleo comunitario, empleo de inserción y cooperativismo. Todo ello repartido en una gama diversificada de ocupaciones de diverso rango. El factor empleo requiere para ello del comentado enfoque estratégico, ya que gran parte de las carencias de estas zonas (servicios públicos, mantenimiento, servicios de proximidad, accesibilidad...) pueden reconvertirse en potenciales nichos de generación de una gran diversidad de formas de ocupación y empleo para los propios barrios. Esta reconversión de carencias en potencias orientadas al empleo precisa de un esfuerzo potenciador por parte de las políticas públicas, bien promoviendo el empleo protegido de forma directa, bien apoyando fórmulas descentralizadas, pero siempre adaptadas a las condiciones de los destinatarios (los pobladores).

3.2. La necesaria delimitación de un espacio urbano de relación adaptado a las necesidades humanas

El fenómeno de la exclusión se soporta en la existencia de una relación dentro-fuera. Los que están fuera, los excluidos, ya sea en una dimensión personal o espacial, necesitan para romper la dinámica de una condición previa: la existencia de un

lugar al que incorporarse, sin nuevo espacio no hay capacidad inclusiva. El desarrollo y la expansión consustanciales al modelo urbano actual, si no están dotados de una lógica integradora corren el riesgo de hacerse inabarcables para sus habitantes y acaban así por agudizar el proceso de segregación y separación. Por el contrario, la existencia de un espacio abarcable para la persona es en sí ya un elemento facilitador de la integración.

Afrontar el reto de una ciudad cohesionada precisa por tanto de la delimitación del espacio para relacionarse y convivir, para participar, desarrollar el afecto, sentirse seguros.... En pocas palabras, hablamos de ir definiendo el desarrollo futuro de la ciudad desde las necesidades de quienes la habitan. Para ello la ciudad necesita de una escala humana de relaciones en torno a la cual organizarse. Evidentemente este no es un propósito de hoy para mañana, sino más bien un criterio central que habrá de dar lógica al hacer político en la ciudad. Julio ALGUACIL (11) propone al efecto un interesante modelo de reflexión y organización de la ciudad sobre criterios de accesibilidad, sostenibilidad, inclusividad y calidad de vida: el barrio-ciudad. El aporte de este autor se concretaría en la delimitación de la ciudad en espacios más abarcables de relación, participación y acceso a bienes y servicios comunes, el barrio-ciudad sería: un espacio percibido por sus habitantes (con sentido de pertenencia). Dotado de todos los equipamiento cotidianos (educativos, cívicos, sociales, deportivos, culturales, sanitarios...). En condiciones de accesibilidad peatonal. Con un tamaño que permitiese fomentar la relación, la participación y la generación de dinámicas de cogestión (entre 20.000 y 50.000 habitantes). En esta propuesta la autodependencia se construye, por tanto, en fun-

(11) ALGUACIL, J.: *Calidad de Vida y praxis urbana*. Edit. CIS/Siglo XXI. Madrid, 2000.

ción de una interdependencia interna (las partes de la ciudad como conjunto de barrios y vecindarios interpenetrados) y una interdependencia con el exterior capaz de establecer lo que se ha denominado como «glocalización».

Sin embargo, lo destacable del aporte de esta escala de barrio-ciudad no está tanto en la figura en sí como en el carácter de susceptibilidad de la acción política que el autor atribuye a la propuesta. Dicho de otro modo, es posible que encontremos en nuestras ciudades barrios que ya reúnen el perfil descrito en el párrafo anterior (12), pero también reconocemos zonas alejadas de ser lugares acogedores desde la perspectiva de satisfacción integrada de las necesidades humanas. El trabajo de ALGUACIL aporta un conjunto de indicadores que pueden ayudar a ir construyendo este modelo mediante la orientación de las distintas políticas urbanas desde el criterio central de la ciudad-barrio.

3.3. Una planificación global para una ciudad inclusiva

Si la exclusión del barrio está condicionada por la dinámicas segregadora de la ciudad global y la propia dinámica socio-económica, es esencial que el abordaje de las condiciones generadoras de la exclusión estén estudiadas y pensadas en clave de ciudad. De lo contrario a lo más que se puede llegar es a cambiar a los excluidos de lugar. Para ello la ciudad habrá de utilizar los instrumentos a su alcance, que a veces no son tan pocos como pudiera pensarse, para posibilitar unas condiciones tanto sociales, como físicas y espaciales de mayor cohesión e integra-

(12) Quien esto escribe, residente en la ciudad de Sevilla, identifica a distintos barrios de la ciudad con estos perfiles; por poner un ejemplo conocido, el barrio de Triana.

ción del territorio. Como ya se ha dicho aquí, el planeamiento de una ciudad pensada en grandes zonas expresadas en criterios de diversidad funcional y trabazón social, donde se diversifiquen las funciones en el espacio así como las condiciones sociales, económicas y culturales de sus pobladores, parece una alternativa en el planeamiento más integradora que aquellos que diseñan los espacios según criterios monofuncionales (grandes zonas de producción, de servicios, residenciales, de vivienda social...).

Un instrumento de primer orden para esta planificación inclusiva está en *los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOUs)*, que en un buen número de casos son establecidos como meras proyecciones urbanísticas, sin reparar, al menos con la debida trascendencia, en las consecuencias que el diseño de la ciudad tiene para las cuestiones aquí tratadas. Sólo por poner algunos ejemplos para el lector, podremos ver cómo se provocan efectos distintos cuando se planean modelos de urbanización que tiendan a concentrar la población por zonas según criterios de capacidad adquisitiva, que cuando se promueve un urbanismo más trabado según criterios sociales y económicos. Tampoco es lo mismo situar los polos de empleo (polígonos industriales y tecnológicos, zonas de servicios...) en lugares ya consolidados que en la proximidad de zonas vulnerables... En este sentido si la política urbanística es el primer instrumento de cohesión (o de exclusión según se use) en el ámbito inmediato de las competencias de la ciudad, los PGOUs van a ser el instrumento privilegiado de orientación de esta política. La incorporación de indicadores de cohesión social y de habitabilidad en el estudio, planeamiento y evaluación de los mismos es necesaria y posible. Recientemente ciudades como Sevilla han incorporado estos criterios de cohesión social en el estudio y elaboración de su nuevo PGOU (falta por ver las trascendencia

de los mismos en su desarrollo). Para muchos de estos criterios ha sido de gran utilidad el aporte de indicadores de cohesión urbana del referido trabajo de ALGUACIL.

Otra figura que se va consolidando en el nuevo planeamiento urbano son *los Planes Estratégicos*. Son ya más de 47 las ciudades españolas que se han dotado de este instrumento de planificación global (FUENTES y RIVERO, 1999, 368). Con el desarrollo de estos planes se pretende, después de identificar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de la ciudad, consensuar con los agentes sociales de la misma las grandes líneas de desarrollo de la políticas urbanas en plazos medios y largos.

Estos planes estratégicos han supuesto en algunos casos una buena oportunidad para generar una nueva dinámica de acción política en la ciudad soportada en criterios de participación, reflexión común, encuentro de los diversos agentes, búsqueda de consensos... Cuando ha sido así el liderazgo de las propias Administraciones promotoras ha salido fortalecido. Sin embargo existen también experiencias «estéticas» de planificación estratégica. Incluso encontramos iniciativas como la de la ciudad de Plasencia, en la que han sido los propios agentes sociales agrupados los que, después de un proceso de programación formal promovido por la Administración, han retomado la iniciativa, estancada cuando todo quedó en papel, para generar sus propios procesos de dinamización y acción estratégica.

El resultado de los Planes Estratégicos está siendo por tanto muy diverso en nuestro país, si bien, como señalan BRAGUÉ y JARQUE (13) (2002, pág. 60), han predominado en el diseño de

(13) BRAGUÉ, Quim, y JARQUE, Marina: «Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica». En *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ed. Ariel. Barcelona, 2002.

los mismos los procesos de tecnocratización, sirva de indicador la elevada estandarización en los diseños, cuando se supone que el mismo ha de estar condicionado por el contexto particular de cada lugar. Sin embargo, nos parece que estos Planes son una herramienta de planeamiento que ofrece importante posibilidades de profundización democrática y de generación de nuevas formas de política urbana. Por ello apostamos por mejorar la herramienta. En aquellas experiencias en las que se implementó un proceso de participación de abajo-arriba, los resultados referidos a las estrategias de cohesión social tienen el valor añadido de haberse generado con el aporte activo de las organizaciones sociales. Adquiere por tanto mayor relevancia y capacidad de abordaje.

El último de los ámbitos de planificación de la ciudad, que situamos en lo que podríamos definir como «primera corona» de planeamiento al afectar a la ciudad total, como ente global y complejo, son los denominados *Planes Locales de Inclusión Social*. La preocupación por la falta de eficacia y eficiencia de las políticas de lucha contra la exclusión en el marco de la U.E. va a llevar al compromiso de los países miembros a comprometerse a la elaboración de Planes Nacionales de Inclusión (Consejo Europeo de Lisboa de 2000). De los mismos se van a derivar distintos Planes autonómicos y, por último, diversas ciudades van a abrir un debate sobre la elaboración de los Planes Locales de Inclusión. Evidentemente este ámbito de planificación habrá de hacer referencia directa a las cuestiones de cohesión e integración de los colectivos y territorios en peores condiciones de exclusión social y territorial. Aunque es una figura muy reciente, estos planes, si son pensados, diseñados y ejecutados en clave de globalidad, pueden ser una importante herramienta para: Integrar y poner en proceso las distintas intervenciones sociales (vivienda, educación, servicios sociales, salud, empleo...).

Poner en diálogo las realidades de exclusión con las posibilidades de inclusión. Para reformular los nuevos retos y condiciones que los agentes sociales, Administraciones, profesionales, organizaciones habrán de afrontar para dar respuestas a la necesidades actuales...

Sin embargo, este nuevo proceso necesita dotarse de autenticidad. La construcción de los Planes Locales de Inclusión ha de ser, a juicio de quien esto escribe, una más que prioridad formal de la «agenda» política, una posibilidad de generar proceso de construcción de nuevos estilos de intervención social más pensados desde criterios de trabajo en red. Esta nueva cultura precisa también de un diálogo «hacia arriba» con los otros grandes ámbitos de planificación urbana (la estratégica y la urbanística) y «hacia abajo», con niveles de planificación más concretos en barrios y zonas afectadas por especiales condiciones de exclusión.

Pero la delimitación del marco global de planificación señalado hasta aquí ha de explicitarse en los barrios y zonas desfavorecidas concretas. Todo lo anterior habrá de ser un soporte que permita el aprovechamiento de éstos de las posibilidades de cohesión. Es aquí donde han de situarse las propuestas de desarrollo local para estos espacios, de ello nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

3.4. La necesidad de nuevas formas de acción política y la búsqueda de vías de profundización democrática

Este cuarto y último aporte viene como consecuencia lógica de las anteriores reflexiones. La complejidad creciente del fenómeno de la exclusión precisa hoy de una revisión de las relaciones y las formas políticas, así como del papel de los propios

agentes sociales que sobre ellas inciden. El predominio de políticas «según programas condicionales» (HERRERA, GASTÓN, 2003, pág. 39) (14), caracterizadas por una relación lineal que ante un problema programaba una intervención, parece no haber dado resultados apreciables. Desde esta lógica se han desarrollado gran diversidad de intervenciones en distintos barrios de nuestras ciudades, sin embargo las dinámicas excluyentes y los problemas de estas zonas no han cedido un ápice. El problema parece que no es sólo de servicios, sino de procesos de acción. La situación además se hace si cabe más difícil de abordar cuando las Administraciones se «enrocan» en posiciones defensivas respecto a otros actores sociales en un contexto de limitación creciente del gasto social.

La crisis de este modelo de políticas de programas condicionales va aquí asociada a la propia crisis de participación, siendo en cierto modo consecuencia de la misma, ya que en no pocas ocasiones las Administraciones han sustituido la propia capacidad de la ciudadanía para gestionar su realidad: unas veces apropiándose o desarticulando los espacios de acción mediante la prestación de servicios sustitutivos de las respuestas comunitarias (muchas veces con buena intención); otras potenciando formas de intervención que, aunque externas a la Administración, abundaban en la lógica de respuestas concretas a situaciones concretas sin visión de conjunto. Aunque no sería justo cargar a la Administración con toda la culpa de la misma. El propio mundo asociativo ha entrado en ocasiones en una marcada crisis de subsistencia; en otras ha huido hacia delante, evolucionando hacia una gestión ultra-tecnificada, caracterizada en muchas ocasiones por procedimientos y respuestas miméticas respecto a las formas de acción de las Administraciones.

(14) HERRERA GÓMEZ, Manuel, y CASTÓN BOYER, Pedro: *Las políticas sociales en las sociedades complejas*. Ed. Ariel. Barcelona, 2003.

Se hace necesaria una renovación de las formas políticas, así como de las relaciones entre los actores. Las nuevas políticas sociales locales necesitan superar los esquematismos pragmáticos para resituarse sobre procesos de construcción de ciudadanía. Si alguna alternativa parece posible a la crisis ésta ha de pasar por dicha reconstrucción. Sobre esto las nuevas políticas habrán de soportarse en criterios de sinergia, polivalencia, trabajo en proceso. Para ello deben partir de la búsqueda de argumentos comunes, de justificaciones de consenso entre los distintos actores y de una nueva racionalidad sistémica. El papel de la Administración en este nuevo escenario posible ha de ser menos directivo y más armonizador. Mientras que los actores sociales habrán de buscar su espacio más desde la diversidad complementaria que desde la búsqueda de procedimientos miméticos. La idea central, la coestión del espacio urbano por los distintos actores que forman parte del mismo, posibilita el fortalecimiento del propio territorio y dota al mismo de mejores condiciones en la búsqueda de la cohesión.

4 DESARROLLO LOCAL, COMUNITARIO E INCLUSIVO

Desde los criterios aportados en el capítulo anterior, el desarrollo local de los barrios y zonas vulnerables concretas de la ciudad ha de encontrarse en proyectos y procesos adaptados a las condiciones de cada realidad: partiendo, como cuestión previa, de una dinámica dialógica entre las carencias y posibilidades detectadas, afrontando la necesidad de abordar las conexiones globales con las locales. Este proceso concreto y adaptado a cada espacio habrá de ser generado con una visión sistémica del entorno y del papel de cada agente, necesita por tanto, como condición esencial, el fortalecimiento de lo que CAPRA (2003, 145) denomina la «*comunidad (local) de práctica*».

Sin provocación de este espacio comunitario y de red es difícil que las iniciativas sean inclusivas y muy alta la tendencia a que acaben beneficiando, a modo de «efecto mateo», a aquellos grupos y colectivos mejor dotados para beneficiarse de los recursos (en vez de a los verdaderamente necesitados); incluyo aquí a una parte de las propias organizaciones y entidades, que podrían acabar poniendo por delante los criterios de subsistencia de la organización a los de la integración del espacio y sus pobladores más excluidos.

Por ello entendemos con Alejandro ROMERO (2004, 27) (15) que, para superar la visión economicista que confunde la dinamización económica (necesaria) con el desarrollo cohesionado de estos barrios, es necesario que las iniciativas sean pensadas en/desde/para claves comunitarias y de consenso local. Incluso podríamos añadir, desde la experiencia cotidiana, que difícilmente las iniciativas de desarrollo local llegan a buen puerto cuando no son gestadas desde lo comunitario. No planteamos aquí un problema de recursos, sino de procesos.

La existencia de distintos soportes financiadores como las Iniciativas Comunitarias Urban o Equal, las convocatorias de algunas Comunidades Autónomas para zonas necesitadas de transformación social, convocatorias sectoriales en distintos ámbitos (formación y empleo, drogodependencias, educación, minorías étnicas...), han posibilitado la puesta en marcha de proyectos ambiciosos, en muchos casos bien dotados de recursos. Dichas iniciativas han contribuido de manera determinante a soportar estructuras de gestión de entidades del Tercer Sector, en algunos casos (cada día más) este proceso ha cuajado en la

(15) ROMERO, Alejandro: *La participación del voluntariado en el desarrollo de la comunidad local*. Colección «A fuego lento», cuaderno n.º 5. Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España. Madrid, 2004.

creación de agrupaciones de desarrollo (AD) en distintos barrios orientadas hacia una cooperación triangulada (Administraciones, agentes sociales y económicos). Pero todo esto no ha garantizado necesariamente la generación de una dinámica de red con un proyecto común y transformador del entorno y sus gentes. En unas ocasiones porque los proyectos se pensaron para el territorio, pero sin la participación de su tejido propio. Otras veces fueron entidades sociales externas al barrio de carácter especializado las que promovieron iniciativas que no siempre conectaron con el mismo. En otros se entendió la participación comunitaria como elemento meramente formal o nominal, incluso en algunos se hizo una selección de los agentes «políticamente correctos», fragmentando así el propio tejido social que tanto trabajo cuesta mantener. Podríamos detallar más situaciones que, a buen seguro, servirían de retrato a distintas experiencias personales y colectivas, pero no se trata de pintar la cosa sólo de negro, sino de buscar pistas de acción, formas y criterios posibles y reales en cuanto que también muchos de ellos se están ya llevando a la práctica. Apuntamos algunas ideas.

Una primera condición en este camino tiene que ver con la relación entre estructuras y procesos. Me explico. En ocasiones se ha creado una estructura para el desarrollo local (llámese Agrupación de Desarrollo, Agencia, Consorcio...) con carácter previo al impulso de un proceso común de trabajo entre el tejido de la zona. A veces con loables intenciones, ya que la estructura habría ahora de impulsar el proceso participativo endógeno. Sin embargo, desde la experiencia, parece que al final, cuando las cosas se hacen así, es muy difícil que se logre el señalado fin del proceso. Qué suele pasar en muchas de estas ocasiones: que en la Agrupación de Desarrollo (AD) han acabado participando organizaciones «especializadas», algunas de ellas pro-

bablemente ni estaban incardinadas en la Comunidad ni pretendían estarlo. Al final ha venido a ocurrir que estas organizaciones han acabado determinando el funcionamiento de la AD y orientando su acción por otros derroteros, dejando la dinamización del tejido local y su «empoderamiento» (que aquí hemos llamado proceso) como una mera cuestión más a la que atender y no como el elemento central.

Frente a esto, encontramos otras experiencias (me viene a la cabeza el proceso de trabajo actual de la zona de Tres Barrios-Santa Teresa, en Sevilla), en la que las organizaciones del barrio han comenzado una dinámica de reflexión-acción en torno a una Investigación-Acción-Participativa, han llamado y sentado a su lado a las Administraciones y a entidades especializadas externas, en clima de análisis y colaboración de igual a igual, y están buscando fórmulas para ver cómo plantean un proyecto integral e integrado de barrio. ¿Y la AD? Ellos lo tienen claro, para cuando tengamos condiciones propias para que sea una impulsora del proceso.

Tenemos dos realidades opuestas: estructuras que no llevan a procesos comunitarios y procesos que contemplan la estructura (llámese AD) en el momento oportuno. En medio de estos extremos hay una diversidad de realidades y detalles que siempre se pierden en una reflexión breve. Sin embargo me gustaría matizar que este criterio no se soporta en el debate entre «basistas» o «especialistas». Es claro que el «arte» estará en el equilibrio y el reconocimiento de la necesidad de las dos condiciones para que el desarrollo comunitario inclusivo sea posible. El trabajo comunitario, sin aterrizar los procesos en proyectos, estará siempre en la travesía del desierto, y para ello es necesario el apoyo de agentes cualificados y competentes, de profesionales comunitarios que ayuden, también de organizaciones de dentro

y de fuera del barrio, si aquello que necesitamos no lo tenemos. Por otro lado el trabajo de organizaciones con estructura, de profesionales... sin entender como función central de su hacer la construcción de proyectos comunitarios e integradores, que potencien y mejoren las capacidades del propio tejido local (en vez de sustituirlas), estará siempre en vuelo rasante por mucha eficacia que éstas puedan tener en sus trabajos específicos.

El segundo criterio es un continuo al primero: Si hay proceso de acción colectiva, el resultado en coherencia al paradigma de intervención propuesto, habría de contemplar la generación de un plan comunitario integral (PCI) (16). Aquí sí es importante reseñar que no cabe empezar la casa por el tejado. Sí decíamos que la estructura (AD) puede estar antes o después que el proceso comunitario (aunque en nuestra experiencia fue mejor después); la generación del PCI ha de darse cuando existen una mínimas condiciones de construcción colectiva. Es decir, de proceso integrado de ciudadanos y profesionales comunitarios, de entidades internas y externas, de agentes sociales y Administraciones.

¿Qué sería el PCI? Nos ilustran en ello algunas experiencias, como la de el barrio barcelonés de La Trinitat Nova (BLANCO y REBOLLO, págs. 163–186) (17). Los PCI son instrumentos de planificación colectiva que integran las distintas líneas de intervención en el barrio (social, educativa, de salud, urbanística, de economía social...). No son un sumatorio de actuaciones, sino un sistema interrelacionado y comunicado de las mismas, puestas en lógica a través de las prioridades transversales del barrio.

(16) Esta denominación de Plan Comunitario Integral no pretende aportar una figura cerrada. Podemos encontrar otras denominaciones distintas que recogen igualmente la idea que vamos a desarrollar.

(17) BLANCO, Ismael, y REBOLLO, Óscar: «El plan comunitario y social de La Trinitat Nova: Un referente de la planificación participativa local». En BLANCO, Ismael, y Gomá RICARD, *Gobiernos Locales y Redes Participativas*. Ed. Ariel, Barcelona, 2002.

Estos planes pueden tener diferentes modos de estructuración pero han de contemplar: Un análisis integral previo (la IAP está siendo un instrumento útil para ello). El diseño consensuado de las líneas comunitaria transversales. La concreción en intervenciones de las mismas contemplando la responsabilidad de cada agente. Una estructuración lógica (espacios de participación, de gestión, de coordinación...). Un sistema de seguimiento y evaluación (indicadores de evaluación permanente y de impacto, procedimientos...). Por último, la determinación de recursos, vías de financiación y sostenimiento.

El PCI es por tanto un instrumento de consenso que ha de ejercer de «libro de ruta» para los procedimientos, metodologías y las actuaciones sobre el territorio. Como tal es punto de partida para las actuaciones de desarrollo local.

El tercer y último criterio se detiene sobre el papel que han de jugar las AD. Aquí, dependiendo de la concepción de desarrollo local imperante en las mismas, podemos encontrar tres posturas tipo: Primero, la AD está al frente del proceso (que no por encima), ejerce de dinamizadora. Segundo, la AD está dentro del proceso, entiende la idea y se sitúa como un instrumento más del mismo para desarrollar la parte «económica». Tercero, la AD es un órgano «por encima» de estas cuestiones, especializada en la economía de la zona, la formación, el empleo, que formalmente se coordina con otros agentes para que le «deriven» o para «derivar».

Entendemos que la primera de las posturas explica nuestra forma de entender el desarrollo local comunitario e inclusivo. Aquí la AD supera la percepción de espacio de encuentro y coordinación para ser agente dinamizador, que pone la estructura y los profesionales de los que puede disponer al servicio de una trabajo comunitario y global. Desde esta postura las AD

habrán de configurarse como espacios que equilibren la relación dinamización-gestión. Incardinadas en el PCI, cuando no como las primeras propulsoras. Han de ayudar a reorientar los dinamismos económicos posibles hacia criterios sociales, de integración y de cohesión. Dicho de otro modo, han de procurar que estos dinamismo se adapten a las condiciones particulares de «los últimos», para que los beneficiarios de los procesos de inclusión sean los colectivos verdaderamente desfavorecidos.

5 CONCLUSIÓN

El ideal de ciudad cohesionada ha de responder a unas prácticas globales, tanto desde las políticas generales de ciudad, como en las intervenciones en zonas específicas. En ambos niveles los criterios han de compatibilizarse y autorreforzarse. De nada servirá la apuesta por un desarrollo local en los barrios desfavorecidos si la ciudad global se orienta por lógica de exclusión y segregación crecientes. La apuesta por un modelo de ciudad cohesionada es por tanto la primera condición para el desarrollo local de sus zonas o barrios más vulnerables.

En cuanto a las experiencias concretas de intervención en los barrios desfavorecidos, las iniciativas de desarrollo local son una herramienta cargada de posibilidades. Sin embargo, se hace necesaria una apuesta por un modelo comunitario e inclusivo de gestión local que complemente e integre en una posición horizontal y de consenso posible (siempre costoso). Sin criterios y condiciones de trabajo integral y comunitario estas iniciativas corren el riesgo de ser un apósito insuficiente para una brecha con tendencia a ampliarse.